

**Función Pública**

Concepto 288511 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000288511

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000288511

Fecha: 20/08/2021 01:24:56 p.m.

Bogotá D.C.

REFERENCIA: BIENESTAR SOCIAL. Incentivos Radicado No. 20212060530042 de fecha 19 de julio de 2021.

Reciba un cordial saludo por parte de Función Pública. En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual realiza varios interrogantes relacionados con los incentivos académicos me permito manifestar que los mismos tendrán respuesta en el orden consultado.

Sea lo primero indicar que a este Departamento Administrativo de acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016, le compete formular las políticas generales de Administración Pública, en especial en materias relacionadas con empleo público, la gestión del talento humano, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, razón por la cual no es de nuestra competencia elaborar, revisar, o determinar cuál es la fórmula de liquidación de las prestaciones sociales, ni de los factores salariales de los servidores públicos, por lo tanto dichas operaciones deberán ser realizadas al interior de cada entidad, según las competencias establecidas para tal fin.

Por tanto, la resolución de los casos particulares, como resulta apenas obvio, corresponderá en todos los casos a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal, y además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho.

1. Otorgamiento de estímulos académicos a los servidores públicos y en qué oportunidades proceden.

Sobre el tema, es pertinente acudir al Concepto 2455 de 2020 del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, originado en consulta elevada por la Ministra de Transporte en los siguientes términos:

(...)

"3.2. Programas de bienestar social de las entidades públicas, como parte del sistema de estímulos para los empleados del Estado"

El Decreto Ley 1567 de 1998 creó el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado. Los programas de bienestar social se diseñaron dentro del sistema de estímulos para los empleados del Estado.

Para entender la regulación de los programas de bienestar social de las entidades públicas, es necesario diferenciar el sistema de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado

Sistema nacional de capacitación para los empleados del Estado. Título 1 del Decreto Ley 1567 de 1998

En la norma se estableció el sistema de capacitación como el conjunto coherente de políticas, planes, disposiciones legales, organismos, escuelas de capacitación, dependencias y recursos organizados con el propósito común de generar una mayor capacidad de aprendizaje y de acción en las entidades y en los empleados del Estado, en función de lograr la eficiencia y la eficacia de la administración (Artículo 2°). Anualmente, cada entidad debe definir un plan institucional de capacitación interna (Artículo 3°, literal e).

El Artículo 4 del Decreto 1567 de 1998 definió capacitación en los siguientes términos:

ARTÍCULO 4. *Definición de capacitación. Se entiende por capacitación el conjunto de procesos organizados, relativos tanto a la educación no formal como a la informal, de acuerdo con lo establecido por la ley general de educación, dirigidos a prolongar y a complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional, a la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral. Esta definición comprende los procesos de formación, entendidos como aquellos que tienen por objeto específico desarrollar y fortalecer una ética del servicio público basada en los principios que rigen la función administrativa.*

PARÁGRAFO. *Educación Formal. La educación definida como formal por las leyes que rigen la materia no se incluye dentro de los procesos aquí definidos como capacitación. El apoyo de las entidades a programas de este tipo hace parte de los programas de bienestar social e incentivos y se regirá por las normas que regulan el sistema de estímulos. (Subrayas añadidas)*

Del párrafo transcrito se entiende con claridad que la educación formal de los empleados del Estado no está contenida en los programas de capacitación de las entidades públicas, sino que es un apoyo que hace parte de los programas de bienestar social e incentivos y se regula por el sistema de estímulos de los empleados del Estado

• *Sistema de estímulos para los empleados del Estado. Título 11 del Decreto Ley 1567 de 1998*

El sistema de estímulos se definió como el conjunto interrelacionado y coherente de políticas, planes, entidades, disposiciones legales y programas de bienestar e incentivos que interactúan con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción, desarrollo y bienestar de los empleados del Estado en desempeño de la labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales (Artículo 13).

En efecto, los programas de bienestar social e incentivos constituyen uno de los componentes del sistema de estímulos, y se deben formular y ejecutar de forma anual

Sobre los programas de bienestar social, el Artículo 20 del referenciado Decreto Ley 1567 dispuso:

ARTÍCULO 20. *Bienestar Social. Los programas de bienestar social deben organizarse a partir de las iniciativas de los servidores públicos como procesos permanentes orientados a crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral del empleado, el mejoramiento de su nivel de vida y el de su familia; así mismo deben permitir elevar los niveles de satisfacción, eficacia, eficiencia, efectividad e identificación del empleado con el servicio de la entidad en la cual labora.*

PARÁGRAFO. *Tendrá derecho a beneficiarse de los programas de bienestar social todos los empleados de la entidad y sus familias. (Subrayas añadidas).*

Del Artículo transcrito es claro que la regulación de los programas de bienestar configura: i) el deber para el empleador público de organizar tales programas a partir de la iniciativa de sus servidores públicos, y ii) el derecho de «todos los empleados» y sus familias, sin hacer diferencia alguna por razón del tipo de vinculación.

(...)

Para los programas de incentivos, el Artículo 26 del referenciado Decreto Ley 1567 dispuso:

ARTÍCULO 26. *Programa de Incentivos. Los programas de incentivos, como componentes tangibles del sistema de estímulos, deberán orientarse a:*

- 1. Crear condiciones favorables al desarrollo del trabajo para que el desempeño laboral cumpla con los objetivos previstos.*
- 2. Reconocer o premiar los resultados del desempeño en niveles de excelencia.*

Los programas de incentivos dirigidos a crear condiciones favorables al buen desempeño se desarrollarán a través de proyectos de calidad de vida laboral, y los programas de incentivos que buscan reconocer el desempeño en niveles de excelencia se estructurarán a través de planes de incentivos. (Subrayas añadidas) (Resaltado en negrillas nuestro)

Esta norma también articula los programas de incentivos a la creación de condiciones de trabajo que sean favorables para el correcto desempeño de las labores en la entidad pública.

Igualmente, los planes de incentivos para los empleados se orientarán a reconocer los desempeños individuales del mejor empleado de la calidad y de cada uno de los niveles jerárquicos que la conforman, así como el de los equipos de trabajo que alcancen niveles de excelencia (Artículo 29).

Como tipos de planes de incentivos, el Artículo 30 referenció los pecuniarios y los no pecuniarios, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 30. Tipos de Planes. Para reconocer el desempeño en niveles de excelencia podrán organizarse planes de incentivos pecuniarios y planes de incentivos no pecuniarios.

Tendrá derecho a incentivos pecuniarios y no pecuniarios todos los empleados de carrera, así como los de libre nombramiento y remoción de los niveles profesional; técnico, administrativo y operativo.

Advierte la Sala que los planes a los que se refiere el Artículo 30 del Decreto Ley 1567, esto es, planes pecuniarios y no pecuniarios, no están dirigidos a todos los empleados del respectivo organismo o entidad, puesto que expresamente la norma señala a los empleados de carrera y de libre nombramiento y remoción, que se encuentran en los niveles jerárquicos indicados, con lo cual quedan excluidos los niveles asesor y directivo y los nombrados en provisionalidad. (Resaltado en negrillas nuestro)

También observa la Sala que de acuerdo con el Artículo 33 del Decreto Ley 1567, la educación formal quedó prevista bajo la modalidad de beca dentro de los incentivos no pecuniarios:

ARTICULO 33. CLASIFICACION DE LOS PLANES DE INCENTIVOS NO PECUNIARIOS. Las entidades de las órdenes nacional y territorial podrán incluir dentro de sus planes específicos de incentivos no pecuniarios los siguientes: ascensos , traslados , encargos, comisiones , becas para educación formal, participación en proyectos especiales, publicación de trabajos en medios de circulación nacional e internacional, reconocimientos públicos a la labor meritoria, financiación de investigaciones , programas de turismo social, puntaje para adjudicación de vivienda y otros que establezca el Gobierno Nacional. (Destaca la Sala).

(...)

3.5. Conclusiones sobre la financiación de la educación formal como parte de los programas de bienestar social de las entidades públicas, que se rigen por el principio de profesionalización del servidor público

Del análisis abordado, puede concluirse que son beneficiarios de los programas de bienestar social todos los servidores públicos de la entidad, independientemente de su tipo de vinculación. Todos, por consiguiente, tienen acceso a la educación no formal y a los apoyos para la educación formal que como parte de los incentivos del sistema de bienestar deben regular internamente los organismos y entidades a las cuales se aplica el Decreto Ley 1567 de 1998, con las modificaciones de la Ley 1960 de 2019.

Por otro lado el Decreto Ley 1567 de 1998 define la capacitación, como:

ARTÍCULO 18. Programas de Bienestar Social e Incentivos. A través de los programas de bienestar social y de los programas de incentivos que formulen y ejecuten las entidades, se pondrá en funcionamiento el sistema de estímulos para los empleados.

Conforme a la normativa anterior, debe tenerse en cuenta que la educación definida como formal por las leyes que rigen la materia no se incluye dentro de los procesos definidos como capacitación. El apoyo de las entidades a programas de este tipo hace parte de los programas de bienestar social e incentivos y se regirá por las normas que regulan el sistema de estímulos.

Por su parte, el Decreto 1083 de 2015 sobre la financiación de la educación formal, establece:

ARTÍCULO 2.2.10.5 Financiación de la educación formal. La financiación de la educación formal hará parte de los programas de bienestar social dirigidos a los empleados de libre nombramiento y remoción y de carrera. Para su otorgamiento, el empleado deberá cumplir las siguientes condiciones:

- 1. Llevar por lo menos un año de servicio continuo en la entidad.*
- 2. Acreditar nivel sobresaliente en la calificación de servicios correspondiente al último año de servicio.*

PARÁGRAFO. Los empleados vinculados con nombramiento provisional y los temporales, dado el carácter transitorio de su relación laboral, no podrán participar de programas de educación formal o no formal ofrecidos por la entidad, teniendo únicamente derecho a recibir inducción y entrenamiento en el puesto de trabajo.

ARTÍCULO 2.2.10.12 Requisitos para participar de los incentivos institucionales. Los empleados deberán reunir los siguientes requisitos para participar de los incentivos institucionales:

- 1. Acreditar tiempo de servicios continuo en la respectiva entidad no inferior a un (1) año.*
- 2. No haber sido sancionados disciplinariamente en el año inmediatamente anterior a la fecha de postulación o durante el proceso de selección.*

3. *Acreditar nivel de excelencia en la evaluación del desempeño en firme, correspondiente al año inmediatamente anterior a la fecha de postulación.*"

En consecuencia, en criterio de esta Dirección Jurídica, se considera que será el programa de bienestar social e incentivos de cada entidad en el que se determine la forma en que se desarrollará la financiación de la educación formal, para lo cual el empleado respectivo deberá cumplir con los requisitos mínimos para poder acceder a la misma conforme a la normativa que se ha dejado indicada, teniendo en cuenta que los incentivos tienen como finalidad reconocer el buen desempeño en el ejercicio de sus funciones a los empleados, así como premiar su compromiso con los objetivos de la entidad.

2. *Para que una entidad otorgue un estímulo pueden exigir como obligación la siguiente contraprestación "permanecer vinculado por un periodo adicional de un año a la entidad contado a partir del momento de finalización del último semestre o periodo académico del que fue objeto el beneficio". Lo anterior, aplicaría en el caso que un servidor de carrera se gane otro concurso de méritos del sector público y que, para poder disfrutar del nuevo cargo, tendría entonces que devolver el dinero del "estímulo otorgado"*

De otra parte, el Artículo 35 del Decreto Ley 1567 de 1998, dispuso que los actos administrativos mediante los cuales se conceden los incentivos a los empleados públicos deberán estar estrictamente motivados sin que para el efecto proceda recurso alguno contra ellos. En el mismo decreto, con respecto a las consideraciones generales que deben tenerse en cuenta para la asignación de incentivos, el Artículo 36 dispuso lo siguiente:

"Para asignar los incentivos, las entidades deberán observar las siguientes consideraciones:

- a. La selección y la asignación de incentivos se basarán en registros e instrumentos objetivos para medir el desempeño meritativo;*
- b. En todo caso los criterios de selección considerarán la evaluación del desempeño y los resultados del trabajo del equipo como medidas objetivas de valoración;*
- c. Cada empleado seleccionado tendrá derecho a escoger el reconocimiento de su preferencia dentro de los planes de incentivos diseñados por la entidad de la cual labora;*
- d. Siempre debe hacerse efectivo el reconocimiento que se haya asignado por el desempeño en niveles de excelencia.*
- e. Todo empleado con desempeño en niveles de excelencia debe tener conocimiento por parte del superior inmediato. Dicho reconocimiento se efectuará por escrito y se anexará a la hoja de vida.*

Es por esto que, previo asignar incentivos a los empleados públicos, las entidades para la selección y asignación tendrán como base los registros e instrumentos objetivos para medir el mérito, como es la evaluación de desempeño y los resultados del trabajo del equipo; una vez haya sido seleccionado un empleado, este cuenta con el derecho a escoger el reconocimiento de su preferencia dentro de los planes de incentivos diseñados por la entidad en la que labora.

Por su parte el Decreto 1083 de 2015, Único reglamentario del sector función pública, señala:

«ARTÍCULO 2.2.10.1 Programas de estímulos. Las entidades deberán organizar programas de estímulos con el fin de motivar el desempeño eficaz y el compromiso de sus empleados. Los estímulos se implementarán a través de programas de bienestar social.»

«ARTÍCULO 2.2.10.6 Identificación de necesidades y expectativas en los programas de bienestar. Los programas de bienestar responderán a estudios técnicos que permitan, a partir de la identificación de necesidades y expectativas de los empleados, determinar actividades y grupos de beneficiarios bajo criterios de equidad, eficiencia mayor cubrimiento institucional.»

De conformidad con lo anteriormente expuesto, el otorgamiento del estímulo deberá ajustarse a lo diseñado por la entidad en su respectivo programa el cual deberá responder a estudios técnicos que permitan, la identificación de necesidades y expectativas de los empleados y que previamente debió determinar las actividades y grupos beneficiarios bajo criterios de equidad, eficiencia mayor cubrimiento institucional. En consecuencia, las entidades públicas adoptarán los respectivos programas de bienestar social o incentivos de acuerdo con sus políticas generales y necesidades particulares, fijando unos criterios para el otorgamiento de estímulos, se hará en virtud de la reglamentación adoptada teniendo en cuenta que la reglamentación o condicionamiento está sujeta a las cláusulas establecidas que son de libre ejecución por parte de la entidad pública.

3. *¿Se pueden adicionar requisitos para otorgar este tipo de estímulos, diferentes a los establecidos en el Artículo 2.2.10.5 del Decreto 1083 de 2015?*

Como se ha expuesto a lo largo del presente, las entidades públicas mediante acto administrativo el cual se concede el incentivo, deberá estar

debidamente motivado. Se precisa que no será procedente que, la entidad exija a sus empleados requisitos adicionales a los indicados en el Artículo 2.2.10.12 del Decreto 1083 de 2015, para tener derecho a participar de los incentivos institucionales, contenidos en sus planes anuales de incentivos.

Finalmente, me permito indicarle que para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web www.funcionpublica.gov.co/eva en el link "Gestor Normativo" donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se imparte en los términos del Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

Cordialmente,

ARMANDO LOPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Lucianny G

Revisó: José Fernando Ceballos Arroyave

Aprobó: Armando López Cortés

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2025-01-05 22:35:16